

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: X2009136221

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国纳税评估的困境和应对策略

The Dilemmas and Countermeasures of Tax

Assessment of China

朱 一 青

指导教师姓名: 李 丹 教 授

专 业 名 称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2011 年 10 月

论文答辩时间: 2011 年 月

学位授予日期: 2011 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2011 年 10 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

李 丹 教 授

黄乔生	副书记
郝文杰	讲 师

厦门大学博士论文摘要库

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

中文摘要

随着 2005 年国家税务总局颁布的《纳税评估管理办法（试行）》，纳税评估逐渐成为全国各地税务机关税源管理中的一项重要工作。但是，由于纳税评估制度在我国建立的时间比较晚，无论在理论体系还是实践工作中，均存在许多缺陷，有待完善。

本文通过分析我国纳税评估工作面临的困境与挑战，从实践的角度探讨解决方法。纳税评估目前我国面临的问题主要有法律规定不明确、信息资源不充足、评估结论暗含风险、评估指标具有局限性、信息化手段欠缺、评估人员专业素质不高等几方面。面对上述问题，本文通过借鉴国外纳税评估制度的成功经验，同时结合我国纳税评估的实际情况，探寻适合我国现阶段纳税评估的工作思路。然后从完善纳税评估法律地位、健全纳税评估体系、建立纳税评估集中管理模式、实现全国范围信息共享、建立纳税评估协商制度五个角度来论述如何完善我国纳税评估制度。本文旨在探讨如何建立更加行之有效的纳税评估制度，使其不仅有利于增加税收收入，更有利于督促纳税人普遍形成诚信纳税的意识。本文可能存在的创新之处在于提出将司法领域的辩诉交易原则运用到纳税评估当中，分析协商制度在我国纳税评估工作中的可行性。

作者通过理论分析结合自身工作实践来研究纳税评估制度缺陷及解决方案。力求能够完善纳税评估理论体系，并进一步运用到实际工作中，提高纳税评估效率，降低办税成本，和谐征纳关系。

关键词：纳税评估；协商原则；评估体系；应对策略

厦门大学博硕士论文摘要库

Abstract

With the State Administration of Taxation promulgated the "Tax Assessment Procedures (Trial)" in 2005, tax authorities all over the country treat tax assessment as an important work of sources of revenue management gradually. However, as the tax assessment system established relatively lately in China, whether in theory system or practice work, there are many defects should be improved

This paper analyze the difficulties and challenges in tax assessment from a practical point of view in order to solute it. The current problems of tax assessment in China are mainly focus on these aspects: Law is not clear, information resources are not sufficient, conclusion is at risk, assessment indicators have limitations, lack of information means, professional quality of tax assessors is not high. To solve these problems, this paper reference to the advanced experience of foreign tax assessment system, combined with our practice of tax assessment, proposed for China's current views of tax assessment. Discuss how to improve the tax assessment system in China on five aspects: improve the legal status of the tax assessment, improve tax assessment system, establish tax assessment centralized management model, achieve nationwide information sharing, introduce plea bargaining to the tax assessment system. This article aims to explore how to build a more effective tax assessment system, not only help to increase tax revenue, but also to urge taxpayers to tax integrity. The possible innovation of this paper is to propose judicial principles of plea bargain into the tax assessment, analysis the feasibility of consultation system in tax assessment of China.

In this article, author researches the defects and solutions of tax assessment through theoretical analysis and the practice of work , in order to improve the theoretical system of tax assessment, and applied to the practical work to improve the efficiency of tax assessments and reduce the tax cost, establish a harmonious relationship between taxation and tax.

Keywords: Tax assessment; Consultation system; Assessment system; Strategy

厦门大学博硕士论文摘要库

目录

一、 导言	1
(一) 选题意义	1
(二) 文献综述	4
(三) 研究方法和研究思路	10
二、 纳税评估工作的困境与挑战	12
(一) 纳税评估法律地位规定不明确	12
(二) 纳税评估信息资源不充足	15
(三) 纳税评估结论的应用暗含风险	17
(四) 纳税评估指标具有局限性	19
(五) 纳税评估手段信息化程度欠缺	20
(六) 纳税评估人员整体业务素质不高	21
三、 国外纳税评估经验介绍及借鉴	23
(一) 国外纳税评估制度介绍	23
(二) 国外纳税评估制度对我国的借鉴作用	27
四、 完善纳税评估的对策建议	31
(一) 健全纳税评估法律机制	31
(二) 构建系统的纳税评估体系	32
(三) 建立纳税评估集中管理模式	41
(四) 建立全国涉税信息共享资料库	42
(五) 设计纳税评估新制度	45
结束语	51
参考文献	52
致谢	54

厦门大学博硕士论文摘要库

Contents

Chapter 1. Introduction.....	1
1.1 Significance of The Topic.....	1
1.2 Literature Review.....	4
1.3 Research Methods and Research Approach.....	10
Chapter 2. Dilemmas and Challenges of Tax Assessment.....	11
2.1 Provisions of the Legal Status of Tax Assessments is not Clear.....	11
2.2 Tax Assessment Information Resources are not Sufficient.....	14
2.3 Risks in Tax Assessment.....	16
2.4 The limitations of Tax Assessment Indicators.....	18
2.5The Limitations of Degree of Information of Tax Assessment Indicator.	19
2.6 Tax Assessment Professional Quality is not High.....	20
Chapter 3.Experience and Learning Foreign Tax Assessment.....	22
3.1 Introduction and Reference of Foreign Tax Assessment System	22
3.2 Foreign Tax Assessment System for Reference in China.....	26
Chapter 4.Suggestions on Improving Tax Assessment.....	30
4.1 Improve the Legal Mechanism of Tax Assessment.....	30
4.2 Construction of the System of Tax Assessment System.....	31
4.3 Establish Centralized Management Model of Tax Assessment.....	41
4.4 Achieve Tax Information Sharing Across the Country.....	43
4.5 New System of Tax Assessment Design.....	45
Conclusion.....	51
References.....	52
Thanks.....	54

一、导言

纳税评估作为我国税收征管工作的一个重要环节，是税务机关对纳税人是否依法履行纳税义务进行事中监控的有效手段。纳税评估的主要作用在于：促使税务机关加强税源监控和降低征税成本。同时，纳税人能够根据纳税评估指标，主动对自身涉税情况进行预警分析，通过减少纳税失误来降低涉税风险。纳税评估的目的就是从征纳双方出发，建立科学评估体系，达到税企双赢。

所谓纳税评估，从税务机关角度来说，实践中普遍认为是税务机关运用数据信息对比分析的方法，对纳税人和扣缴义务人申报税款的及时性、真实性、准确性进行定性和定量判断，并根据判断结果采取征管措施的税收行政管理行为。纳税评估是税款征收与税务稽查之间的过渡环节，从源头上提高税源监控水平。从企业角度来说，纳税评估可以降低企业的税务风险，在纳税人因对税收政策不了解、财务知识缺乏时能使其避免产生过失性逃税的问题。纳税人因此可降低进入稽查环节的频率。因此，对征纳双方而言，纳税评估真正起到提高税务机关行政效率、降低企业税务风险的双重目的。

随着我国税收征管改革的不断深化，在新旧征管模式的转换过程中逐渐暴露出一些深层次的问题，比如，由于税务机关对纳税人的涉税信息掌握不全，部分纳税人纳税意识不强，税务机关对异常申报发现不及时，对税源动态监控力度不够等各种问题。借鉴发达国家的有益经验，全国各级税务机关开始了对纳税评估的积极探索。

（一）选题意义

纳税评估在我国的出现较晚，但是近几年来发展迅速。以理论研究带动实践应用，又从实践应用中总结理论规律。纳税评估正式开始的标志性开始文件是1998年国家税总局出台的《外商投资企业、外国企业和外籍个人纳税申报审核评税办法》。该办法首次定义并引进了一种新的税收征管方式——审核评税：“主管税务机关根据纳税人报送的纳税申报资料和扣缴义务人报送的代扣代缴税款报告资料以及日常掌握的各种税收征管资料，运用一定技术手段和方法，

对纳税人一个纳税期情况和扣缴义务人代扣代缴税款情况的真实性、准确性以及合法性进行综合评定。通过对纳税资料的审核、分析，发现并处理纳税申报中的错误和异常申报现象。”从中央来看，2001年底，国家税务总局制定印发的《商贸企业增值税纳税评估办法》，首次正式提出纳税评估这一概念，目的是解决我国商贸企业增值税征管中存在的问题，并考虑对商贸企业增值税征管制度进行改革。根据该办法，我国纳税评估的税种始于增值税，行业始于商贸业。结合税种和行业特点，这次评估主要指标是销售变动率和税负差异率。从地方来看，2002年初，北京市地方税务局开始推行纳税评估，在全国省级地税系统尚属首例。具体制度包括：1、查前评估制度。实行税务稽查准入，评估前置（未评估不得稽查，纳税评估的突然兴起似乎相当于缩小稽查部门的权力）；约谈前置制度（税务部门与纳税人税评估前先行谈话）。这些制度旨在通过增加纳税人与税务机关沟通力度，税务机关的目的是帮助纳税人准确理解和遵守税法，而不仅是为了增加税款入库金额，或者说，纳税评估不应该作为税收增长的主要措施；2、评估结果评价制度：开展纳税信用等级评定，对不同等级的纳税人，实施严格分级税务管理，促使纳税人自觉规范纳税行为，持续改进，营造诚信纳税氛围。2003年，在各地试点的基础上，江苏省地税系统全面推行纳税评估，按不低于税务分局所有人员20%的比例配备了纳税评估人员。江苏省地税局还制定了《纳税评估管理暂行办法》和《纳税评估操作规程》，以此为依据规范了全省纳税评估工作，统一了纳税评估文书格式。并于2004年开发了全省统一纳税评估系统，实现评估程序全省联网，建立起了纳税评估网络信息体系、制度体系和计算机管理体系，并明确了部分评估指标。直到2005年3月11日，国家税务局颁布了《纳税评估管理办法（试行）》（国税发[2005]43号）。纳税评估的概念、指标、对象、方法、处理结果和管理工作终于有了完整的法律依据。从此，纳税评估正式成为我国税务机关的一项常规工作。但是在贯彻执行中还存在诸多问题，亟待解决。

纳税评估在整个税收征管体系当中的作用是基础性的。纳税评估之所以受到全国各地税务机关如此重视，是因为纳税人的纳税遵从度在一定程度上还没有达到理想的高度，同时，纳税人的会计知识也在一定程度上影响其按照税法规定如实申报。因此，纳税评估在保证如实申报、督促纳税人提高会计水平方

面，都有很积极的意义。纳税评估也是我国税收征管改革中需要加大力度的环节，纳税评估具有的强化管理监控功能，是纳税评估将服务和管理融为一体的最优方式，与服务型政府的执政理念相契合。各级税务机关的税源管理部门也将增强管理信息的综合利用效率，降低异常申报率，防止税款流失堵塞税收管理漏洞等作为纳税评估中的重点工作。

纳税评估的理论发展目前还存在一定缺陷，缺乏完整的具体执行体系。从征管角度说，纳税评估是税收征管制度当中的重要组成部分。税收征管制度包括税收征管法规、征管手段、纳税服务等若干体系，是对征纳过程进行组织、管理、监督、检查等所有制度的总称，也是税收理论的重要环节。纳税评估是连接申报征收与纳税稽查的“过滤网”，在对纳税申报之后的申报信息进行排查，查明是否真实有效，然后决定是否进入稽查环节。从服务角度说，纳税评估也是优化纳税服务的重要手段，构建新型的服务型政府的必然要求。首先，纳税评估能够有效地防止税款流失。自从开展纳税评估以来，全国各地的评估税款逐年增加，即保证了税款及时缴入国库，也体现了税法的严肃性；其次，纳税评估采取纳税人自查为主、税务机关辅导为辅的做法，起到督促纳税人主动纠错补充申报税款的良好作用。税务机关长期开展纳税辅导，也能够提升纳税人的申报水平，降低差错率；同时，纳税评估的执法强制力不如税务稽查，由此使纳税人产生的逆反排斥心理较轻，有助于提高纳税人的税收遵从度。本文通过分析我国现阶段纳税评估存在的问题，寻找解决问题的有效途径，细化纳税评估制度改进方案，旨在建立更加行之有效的有机体系。另外，本文通过借鉴国际税收中转让定价协议的协商机制，将协商原则引入到纳税评估工作中来，尝试利用新的视角解决纳税评估取证难以及征纳关系紧张的问题。研究纳税评估制度的建立和完善，有助于构建更加合理的纳税评估体系，对于丰富税收管理理论有着非常重要的意义。

税务机关作为行政机关的一员，在建设服务型政府的大环境下，也逐渐由管理型向服务型转变。这也是全国各地的税务机关都将纳税服务作为重要的工作全面推广的原因。整体社会经济环境同样要求税务机关努力为纳税人依法纳税提供全方位高水平的优质服务，提高纳税遵从度，创建优良的税收征管秩序。而纳税评估制度的建立能够促使税务机关为纳税人提供更加优质的服务。纳税

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库